

# 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ（案）

## ～資料編～

1. 東京圏の機能分散・バックアップに関する提言
  - (1) 「復興への提言 ～悲惨のなかの希望～」(抄)  
(平成 23 年 6 月 25 日 東日本大震災復興構想会議)
  - (2) 「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」(抄)  
(平成 23 年 7 月 国土審議会政策部会防災国土づくり委員会)
2. 首都が被災した主な事例
  - (1) 東京
  - (2) 海外の首都
3. 東京都心への諸機能の集中の現状
  - (1) 三権の中核機能、日本銀行、東京証券取引所の位置
  - (2) 東京圏への人口、経済活動の集積
4. 東京圏の中核機能のバックアップに関連する世論調査
  - (1) フジテレビ 新報道 2001 「今週の調査」
  - (2) 日本世論調査会 「国土の在り方世論調査」
  - (3) 読売新聞 「東日本大震災 1 年 世論調査」
5. 中央省庁の代替拠点設置状況
6. 国土交通省業務継続計画における「継続すべき優先業務」
  - (1) 首都直下地震応急対策業務
  - (2) 一般継続重要業務
7. 民間企業アンケート
  - (1) 代替拠点の有無、場所
  - (2) 遠隔な地に代替拠点を設ける理由
  - (3) 代替拠点で継続する業務
  - (4) バックアップ体制への移行の判断



# 1. 東京圏の機能分散・バックアップに関する提言

## 1. 「復興への提言 ～悲惨のなかの希望～」 (抄)

(平成 23 年 6 月 25 日 東日本大震災復興構想会議)

### 第 4 章 開かれた復興

#### (5) 災害に強い国づくり

##### ③ 防災・「減災」と国土利用

国土の防災性を高める観点から、首都直下地震の可能性などを考慮し、各種機能のバックアップのあり方、機能分担・配置のあり方など広域的な国土政策の検討が必要である。

## 2. 「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」

(抄) (平成 23 年 7 月 国土審議会政策部会防災国土づくり委員会)

### 第 3 章 災害に強いしなやかな国土の形成に向けた考え方

#### 1. 国土全体での機能分担・配置等のあり方

東日本大震災は、今後発生すると予測され、発生時には人的にも経済的にも大きな被害が想定されている首都直下地震、東海・東南海・南海地震等の大規模な地震災害等に備える必要性を改めて認識させ、いち早い再検討を要請するものであった。今回の大震災のように被災地域が広い範囲に及ぶ巨大災害では、当該被災地域の諸機能が広範に被害を受け、そのことに端を発してわが国全体の社会・経済等の機能に影響を及ぼすおそれがあることから、こうした事態を避けるための対策が重要であることが強く認識された。

広域的観点から、国土全体での各種機能のバックアップや機能分担・配置のあり方及び発災時の地域間連携の推進等について検討を行うことが喫緊の課題である。

##### (1) 大災害に備えた広域的な機能分担・配置等の検討

<東京圏が被災した場合、国土全体に大きな影響のおそれが明らかに>

今般の大震災の直接的被害は東北圏を中心に関東、北海道等までの広範囲にわたるものであり、その影響は、わが国全体に及ぶものとなった。(略)

人口、諸機能が集中している東京圏が被災した場合、国土全体に大きな影響が生じるおそれがあるといえ、首都直下地震等に備える必要性について、改めて認識されたところである。

<東京圏の機能分散・バックアップの検討が必要>

大規模な地震等による被害を全国に波及させない国土のあり方は、国土政策上重要な検討課題であるが、特に、人口、諸機能が集中する東京圏が被災した場合には、他の地域が被災した場合とは量的にも質的にも次元の異なる大きな影響が想定されることから、東京圏の機能をどう分担し、あるいはバックアップしていくかについて検討することが、まずもって必要である。

そうした観点に立つと、東京圏と同時に被災する可能性の低い地域との分担関係を構築することが重要であり、例えば、日本全体を東西や太平洋側・日本海側に区分して、それぞれが有事の際に被災圏域の機能の一部を分担できる体制を構築しておくなど、巨視的な視点に立って、諸機能の分散や、バックアップのための拠点の配置等の検討を深める必要がある。

もとより、広域的な機能分担・配置等は、防災の観点のみならず、幅広い観

点からの検討が必要な重要課題であるが、大規模地震等の巨大災害が発生した際に国土全体での活動の持続の確保は、すぐにでも対応しなければならない喫緊の課題であることから、先行的に具体化に向けた検討を急ぐべきである。また、バックアップを考える際には、それが常に災害時に対応する状態でスタンバイしているものなのか、平常時には別の機能を持ち、災害時には非常時対応に切り替わって機能するもののかなどについての具体的な検討が必要である。

## 2. 首都が被災した主な事例

### (1) 東京

年	災害名	災害等の種類	被害概要
1657	明暦江戸大火	火災	死者は諸説あるが6～7万人と推定される <sup>〔*1〕</sup> 。天守閣を含む江戸城や多数の大名屋敷、当時の江戸の市街地の約60%が焼失 <sup>〔*2〕</sup> した。
1703	元禄関東地震	地震	推定マグニチュード7.9～8.2。関東全体で、倒壊家屋約28,000戸、死者約6,700人。江戸でも被害が大きく、江戸城や大名屋敷で破損や崩れ、また火災も起こった <sup>〔*3〕</sup> 。
1707	富士山宝永噴火	火山噴火	噴火により遠く離れた江戸でも数センチの火山灰が降り注いだ <sup>〔*4〕</sup> 。
1855	安政江戸地震	地震	推定マグニチュード7.0～7.1 <sup>〔*3〕</sup> 。倒壊家屋約1万4千戸、死者約1万人 <sup>〔*3〕</sup> 。最大の被害域が江戸市中の中心部にあった <sup>〔*5〕</sup> 。幕府重臣の住む大名小路が被災したため、幕府中枢部の機能が一時麻痺 <sup>〔*5〕</sup> 。
1894	東京地震	地震	推定マグニチュード7.0、死者31人、負傷者197人 <sup>〔*3〕</sup> 。被害が大きかったのは東京・横浜などの東京湾岸 <sup>〔*7〕</sup> 。
1910	関東大水害（台風、大雨）	洪水	豪雨により荒川や綾瀬川の堤防が決壊し、東京下町を含む関東平野が浸水。浸水家屋27万戸、流出・全壊家屋1679戸、死者369人、被災者150万人 <sup>〔*6〕</sup> 。
1923	関東大震災	地震	推定マグニチュード7.9、住家全潰10万9千戸、焼失21万2千戸、死者・行方不明者は約10万5千人。地震後、各地で火災が発生し被害が拡大 <sup>〔*7〕</sup> 。内務省、大蔵省、文部省、逓信省、鉄道省が本庁舎焼失。 <sup>〔*8〕</sup>
1947	カスリーン台風	洪水	利根川・荒川が氾濫し東京下町を含む関東平野が浸水。死者1,077人、行方不明者853人、負傷者1,547人 <sup>〔*9〕</sup> 。鉄道・道路・浄水場の浸水により都市機能が機能麻痺となり、救援物資の輸送や被害後の復旧等にも影響 <sup>〔*10〕</sup> 。

1995	地下鉄サリン事件	テロ	ラッシュアワー時の地下鉄霞ヶ関駅付近で発生。13人が死亡、約6,300人が負傷した <sup>[*11]</sup> 。
2011	東日本大震災	地震	東日本大震災の影響で、首都圏では約515万人の帰宅困難者が発生した <sup>[*12]</sup> 。3月14日から計画停電が実施された <sup>[*13]</sup> 。

出典：[\*1]広報 ぼうさい「明暦3年（1657）江戸大火と現代的教訓」、[\*2]災害教訓の継承に関する専門調査会「1657 明暦の江戸大火」報告書、[\*3]日本被害地震総覧（東京大学出版会）、[\*4]静岡大学防災総合センターHP、[\*5]災害教訓の継承に関する専門調査会「1855 安政江戸地震」報告書、[\*6]国土交通省荒川下流河川事務所「明治43年大洪水から100年」パンフレット、[\*7]理科年表（平成23年）、[\*8]災害教訓の継承に関する専門調査会「1923 関東大震災」、[\*9]気象庁HP、[\*10]災害教訓の継承に関する専門調査会「1947 カスリーン台風」報告書、[\*11]朝日新聞（2011/3/20）より引用、[\*12]首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（第2回）資料2、[\*13]東京電力HP 等

## （2）海外の首都

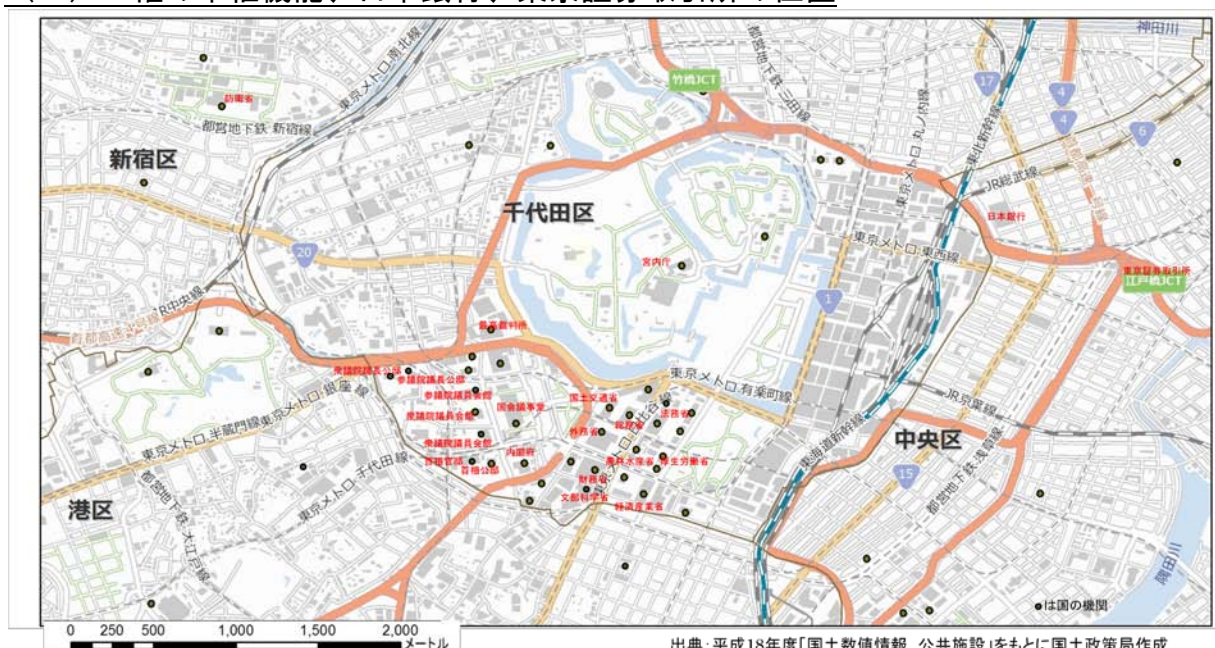
年	被災国・首都名	災害	被害概要
1755	ポルトガル（リスボン）	リスボン地震	推定マグニチュード8.5、死者5万5000～6万2000人 <sup>[*1]</sup> 。最初の激震により市内85%の建物が倒壊し、2万人前後が即死。地震後の津波と火災により、リスボン市は壊滅状態となった <sup>[*2]</sup> 。
1910	フランス（パリ）	パリ大洪水	セーヌ川は通常水位より8メートル以上の水位となり、パリ市内で2万棟弱、郊外で約3万戸が浸水。電力供給が何カ月も途絶え、20万人に影響が出た <sup>[*3]</sup> 。
1966	ウズベキスタン（タシケント）	タシケント地震	推定マグニチュード5.0、死者は10人、負傷者は1,000人。2万8,000棟の建物が倒壊し、10万人が家屋を失った <sup>[*4]</sup> 。
1985	メキシコ（メキシコシティ等）	メキシコ地震	マグニチュード8.0。震源から350キロ離れたメキシコシティで地震動が異常に増幅され大きな被害。死者1万人以上とみられる <sup>[*5]</sup> 。
2001	米国（ワシントンDC、ニューヨーク）	アメリカ同時多発テロ	旅客機が国防総省本庁舎（ペンタゴン）に激突し炎上。国防総省職員ら184人が死亡 <sup>[*6]</sup> 。
2002	チェコ（プラハ）	洪水	ブルタバ川（モルダウ川）が増水し、首相が非常事態宣言を発令。プラハ市街地が浸水。プラハで約7万人、全国で20万人が避難。17人死亡 <sup>[*7]</sup> 。地下鉄は全線3路線が浸水し18の駅が水没。復旧に半年以上の期間を要した <sup>[*8]</sup> 。

2010	ロシア（モスクワ）	氷雨	氷雨のため送電線が切断され大規模な停電が発生し[*9]、市内の交通機関が大混乱となった[*10]。停電の影響は最大で 41 万 2,000 人に及んだ[*10]。
2010	米国（ワシントン D.C.）	大雪	降雪量は 140cmに達し、連邦政府機関が 4 日連続で休業した[*11]。
2010	ハイチ（ポルトープランス）	地震	マグニチュード 7.0、死者約 22 万人、被災者約 370 万人。被災地の中心部では建物の 8~9 割が倒壊。政府や国連の建物もほとんどが壊れた[*12]。
2010	チリ(バルパライソ)	地震・津波	マグニチュード 8.8。地震による激しい揺れと津波により多くの建物が崩壊[*13]。死者 432 人、被災者約 180 万人以上、被災住宅約 81 万戸[*14]。

出典：[\*1]理科年表（平成 23 年）、[\*2]防災情報新聞 災害史は語るNo.142 リスポンを襲った大地震・津波、[\*3]パリ警視庁資料(2010)ほか、[\*4]アジア防災センターHP、[\*5]1985 年メキシコ地震調査報告、岡田恒男、東京大学生産技術研究所、[\*6]共同通信（2011/6/29）、[\*7]国土交通省河川局「2002 年世界の洪水・渇水被害について」、[\*8]大規模水害に関する専門調査会報告 参考資料集（平成 22 年 4 月）、[\*9]産経新聞（2010/12/26）、[\*10]AFP通信(2010/12/27)、[\*11]共同通信(2010/2/11)より引用、[\*12]外務省HP、[\*13]防災システム研究所HP、[\*14]2010 年チリ地震現地調査報告（速報）、独立行政法人建築研究所 等

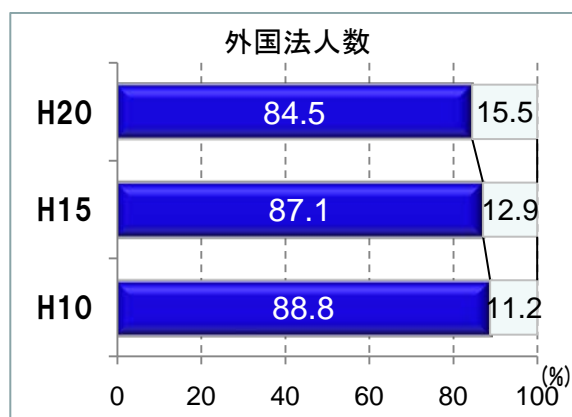
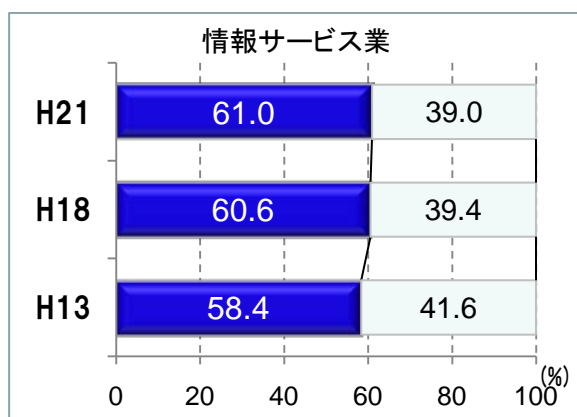
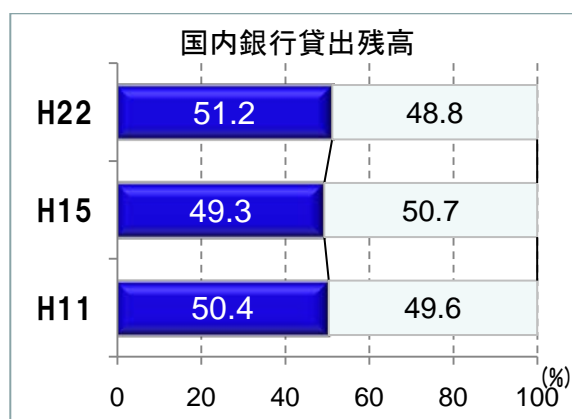
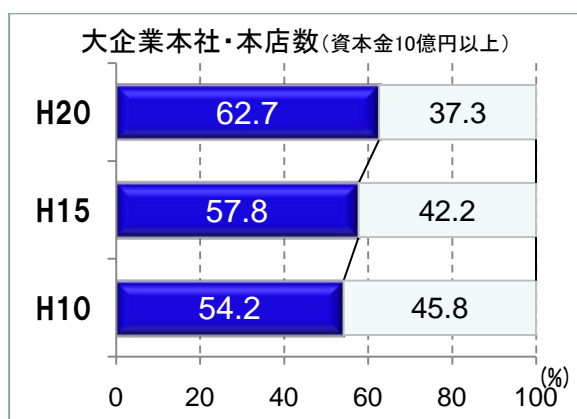
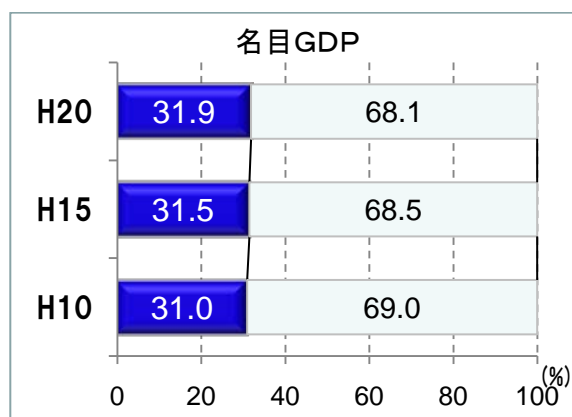
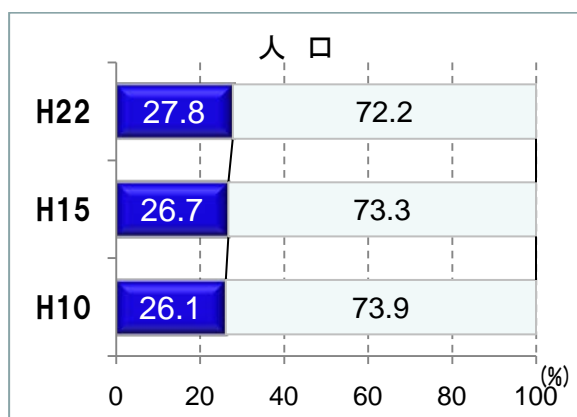
### 3. 東京都心への諸機能の集中の現状

#### (1) 三権の中核機能、日本銀行、東京証券取引所の位置



## (2) 東京圏への人口、経済活動の集積

■ 東京圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県） □ その他

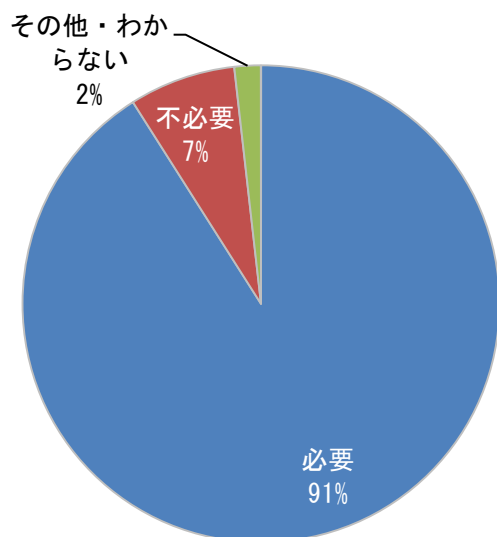


出典：総務省「国勢調査報告」「人口推計年報」、内閣府「県民経済計算」、日本銀行「都道府県別預金・現金・貸出金」、国税庁「国税庁統計年報」、総務省「経済センサス」「事業所・企業統計調査」をもとに国土交通省国土政策局作成

## 4. 東京圏の中核機能のバックアップに関連する世論調査

### (1) フジテレビ 新報道 2001「今週の調査」

【問】 首都圏への震災などの危機管理対応として、副首都の建設や、首都機能のバックアップの必要性が指摘されています。あなたは、どう考えますか。

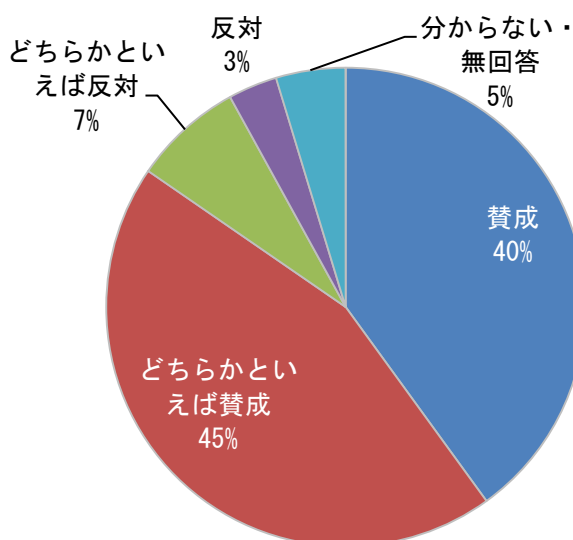


#### 【調査の概要】

期間 : 平成 23 年 5 月 5 日  
対象 : 首都圏の成人男女 500 人  
方法 : 電話調査

### (2) 日本世論調査会 「国土の在り方世論調査」

【問】 首都直下地震などが起きた場合に首都を東京に置いたまま予備として「副首都」を置くという構想があります。あなたは副首都構想という考えについて賛成ですか、反対ですか。



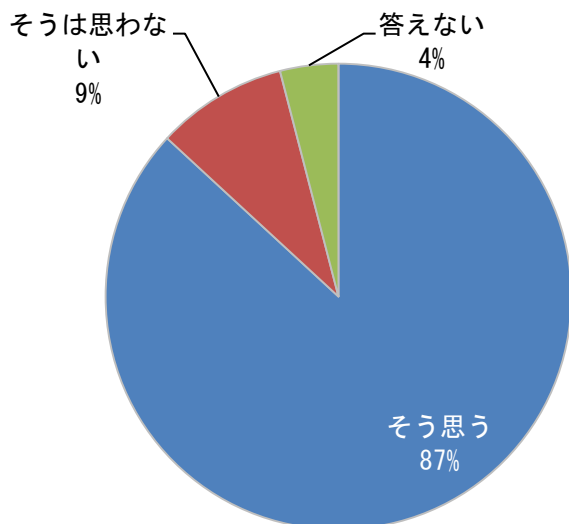
#### 【調査の概要】

期間 : 平成 23 年 9 月 10、11 日  
対象 : 全国 250 地点から 20 歳以上の男女 3,000 人  
回答 : 1,881 人、回収率 62.7%  
方法 : 調査員が直接面接



(3) 読売新聞 「東日本大震災1年 世論調査」(平成24年3月3日掲載)

【問】あなたは、近い将来に起きる可能性がある「首都直下地震」に備えて、現在、東京に集中している首都の機能を、別の都市でも担えるようにしておくべきだと思いますか、そうは思いませんか。



【調査の概要】  
 期間：平成24年2月25、26日  
 対象：全国の有権者3000人  
 回答：1661人、回収率55%  
 方法：個別訪問面接聴取法

5. 中央省庁の代替拠点設置状況

機関等	本拠地	代替拠点	
政府 緊急災害 対策本部	官邸	内閣府（合同庁舎5号館、霞ヶ関）、 防衛省中央指揮所（市ヶ谷）、 災害対策本部予備施設（立川市）	*1
警察庁	霞ヶ関	関東管区警察局庁舎その他長官が適当と認める施設	*3
総務省	霞ヶ関	中央合同庁舎第2号館（霞ヶ関）又はその他の施設（例： 自治大学校（立川市）、情報通信政策研究所（国分寺市））	*2
消防庁	霞ヶ関	消防大学校（調布市）	*3
厚生労働省	霞ヶ関	独立行政法人国立病院機構災害医療センター（立川市）	*3
農林水産省	霞ヶ関	三番町分庁舎（千代田区）	*2
経済産業省	霞ヶ関	特許庁（霞ヶ関）	*2
国土交通省	霞ヶ関	国土地理院関東地方測量部（千代田区九段） 国土交通大学校（小平市）	*2
気象庁	大手町	大手町、霞ヶ関周辺 清瀬庁舎（清瀬市）	*2
海上保安庁	霞ヶ関	海上保安試験研究センター（立川市） 横浜海上防災基地（横浜市） 防災対応型巡視船（横浜港）	*2

環境省	霞ヶ関	千鳥ヶ淵戦没者墓苑管理事務所、 皇居外苑管理事務所（以上千代田区） 新宿御苑管理事務所（新宿区） 環境調査研修所（所沢市）	*2
-----	-----	--	----

注) 平成 23 年 12 月時点で公開されている以下の情報をもとに、代替拠点に係る情報を把握できる範囲で整理した。それぞれの情報の出典は以下の通りである。

\*1: 首都直下地震応急対策活動要領（平成 20 年 12 月 11 日内閣府中央防災会議幹事会）に記載されている情報をもとに整理した。

\*2: 業務継続計画に記載されている情報をもとに整理した。

\*3: 各種資料に記載されている非常時参集場所の情報をもとに整理した。

## 6. 国土交通省業務継続計画における「継続すべき優先業務」

### (1) 首都直下地震応急対策業務

復旧目標時間	開始すべき行動	国土交通省の活動		
		共通	交通確保・輸送活動	その他
1 時間	●災害情報公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>参集 他省庁・地方局 連絡体制確立</li> <li>情報収集</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>被災建築物応急危険度判定士の調整</li> </ul>
3 時間	●省対処方針公表（大臣会見）	<ul style="list-style-type: none"> <li>緊急災対本部設置</li> <li>第 1 回本部会議（情報集約と対処針）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>緊急輸送（部隊移動、医療搬送）の調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>官庁施設の緊急点検</li> </ul>
12 時間	<ul style="list-style-type: none"> <li>●基幹的広域防災拠点の一部運用開始（政府）</li> <li>・有明の丘/東扇島</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>緊急復旧・啓開のための調整</li> <li>・専門家や調査団の派遣調整</li> <li>・広域応援・支援の調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>緊急輸送（物資、食料）の調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>空き家情報提供のための調整</li> </ul>
1 日間	●最低限の緊急輸送基盤（道路、空港、港湾）確保		<ul style="list-style-type: none"> <li>広域支援部隊の進出のための緊急輸送ルートの一部供用</li> <li>・空港一部供用（ヘリのみ）</li> <li>・港湾（一部耐震強化岸壁）供用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災住宅等緊急補修の電話相談窓口設置の調整</li> <li>・車検証の有効期間の伸長に係る連絡・調整</li> </ul>

3日間	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主な緊急復旧完了・供用</li> <li>・ 緊急輸送道路/岸壁/空港/河川</li> <li>● 危険度判定の広域応援</li> <li>・ 建築物/宅地</li> <li>● 災害復興住宅の融資</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 緊急対策のための予算調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 幹線道路、防災拠点への緊急輸送道路の一部供用</li> <li>・ 空港一部供用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災宅地危険度判定の全国調整</li> <li>・ 災害復興住宅融資のための調整</li> <li>・ 直轄河川の緊急復旧完了（洪水対応）</li> <li>・ 宿泊施設への浴場提供等依頼</li> </ul>
1週間	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 応急収容活動の実施</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 港湾（耐震強化岸壁）全面供用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 応急仮設住宅建設支援</li> <li>・ 官庁施設緊急対策支援</li> </ul>
2週間	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 住宅再建・修繕支援</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住宅修繕支援隊派遣調整</li> </ul>

(2) 一般継続重要業務

復旧目標時間	業務のカテゴリー	代表的な国土交通省の業務
1時間	○即時に対応しなければ、直ちに国民の生命等に被害がおそれのある運行（航）管理、施設管理等業務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 航空路、空港及び航空保安施設の管理、運用</li> <li>・ 航空機の運航に関する許可、命令等</li> </ul>
12時間	○首都圏以外の災害・事故等対応業務（警戒体制レベルの連絡調整ができる体制を確保）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 首都圏以外の交通機関、建築物、油汚染等の事故対応</li> <li>・ 首都圏以外での自然災害対応</li> <li>・ 河川情報の提供</li> </ul>
1日間	○システムの停止が許認可業務等の処理にあたって全国的に影響を及ぼすようなシステム運用業務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自動車登録検査業務電子情報処理システムの運用（バックアップ）</li> </ul>
1週間以内～	<ul style="list-style-type: none"> <li>○国民個人への資格の付与等、長期間業務が停滞すると、国民権利・義務に直接相当程度の影響が生じる許認可業務</li> </ul> ※メルクマール：標準処理期間1ヶ月未満かつ月間平均処理件数1件以上	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 水先人の免許更新等</li> <li>・ 航空機の耐空証明</li> </ul>

出典：(1) (2) とも、「国土交通省業務継続計画」（2007年6月）をもとに国土政策局作成

## 7. 民間企業アンケート

### 【調査の概要】

○調査期間：平成24年2月1日～2月14日

○調査方法：郵送

○調査対象：東京圏に本社又は重要機能を担う支社を置いている民間企業275社  
(一部上場及び非上場で業界上位中、業種が偏らないよう以下を対象。)

・製造業 売上5,000億円以上

・金融・運輸・ライフライン等 売上3,000億円以上

・情報・サービス等 売上1,500億円以上

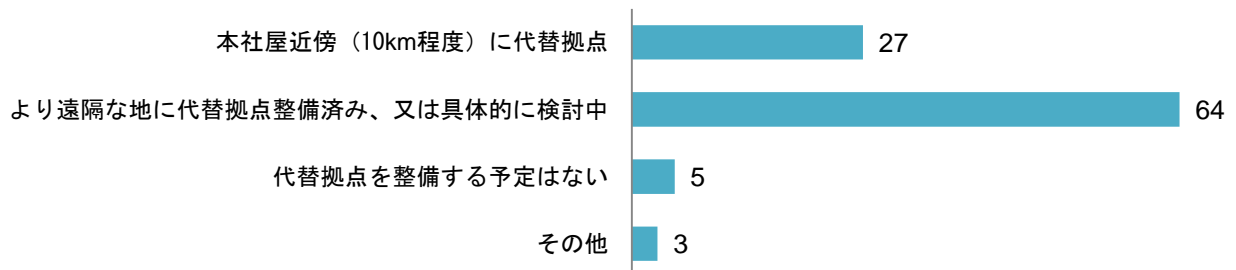
○回答状況：78社より回答(内有効回答76社)

\* 対象企業のBCP策定状況：策定済みが53社。策定中、または策定予定ありが21社。策定状況を公表している企業は半数弱(31社)、BCPの内容については大半が社外には非公表。

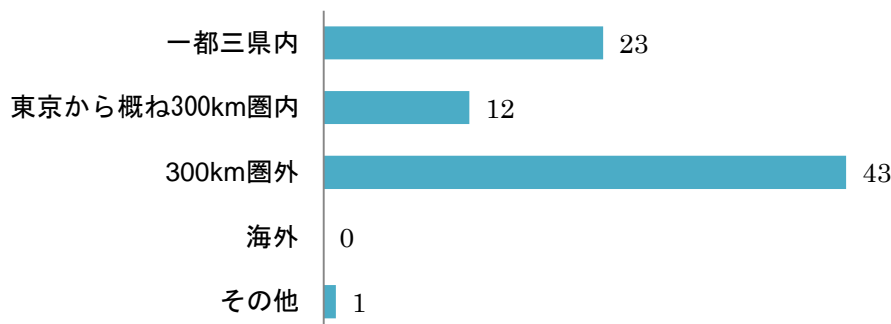
\* 本アンケート調査は、国土交通省が株式会社三菱総合研究所請負調査の一環として実施したもの。調査対象が上記のように大規模な民間企業に偏っており、調査結果が我が国の民間企業の全体像を表すものではないことに留意が必要。

### (1) 代替拠点の有無、場所

【問】 貴社では、東京圏の本社屋が使えない万一の場合に備えて、本社中枢機能を(工場等ではなく)、本社屋以外の場所で継続するための代替拠点を準備していますか。(複数回答。n=76)



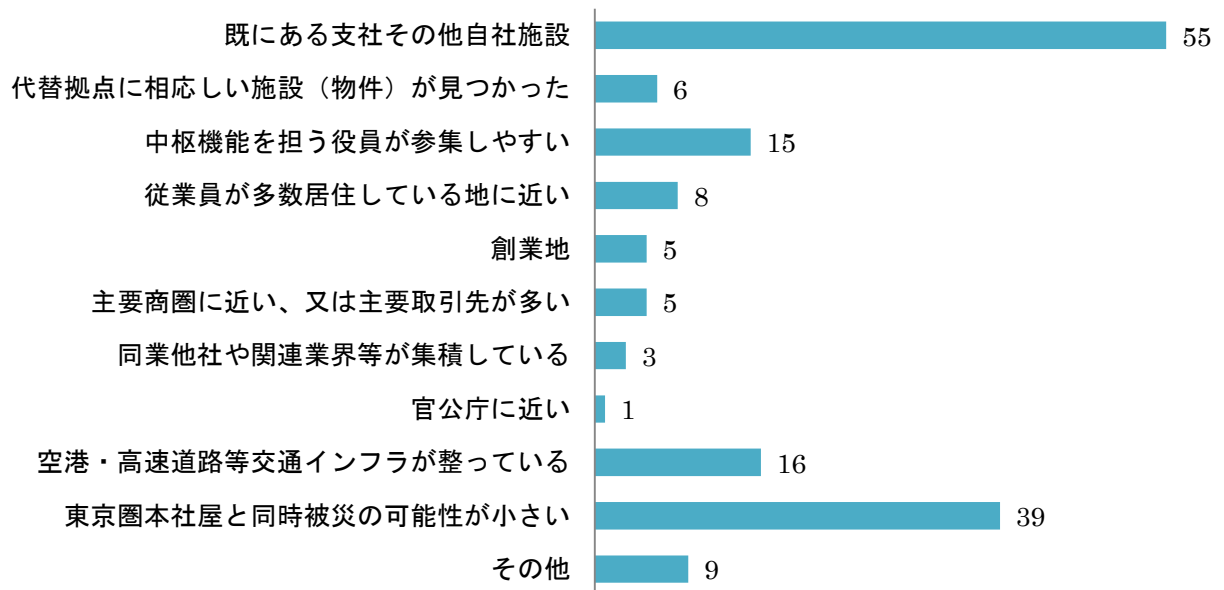
【問】(遠隔な地に代替拠点を設けている、具体的に検討中の社のみ) 遠隔な代替拠点の立地場所は以下のどれに該当しますか。(複数回答。n=64)



【問】（遠隔な地に代替拠点を設けている、具体的に検討中の社のみ）遠隔な代替拠点は何か所設けていますか。（n=64）

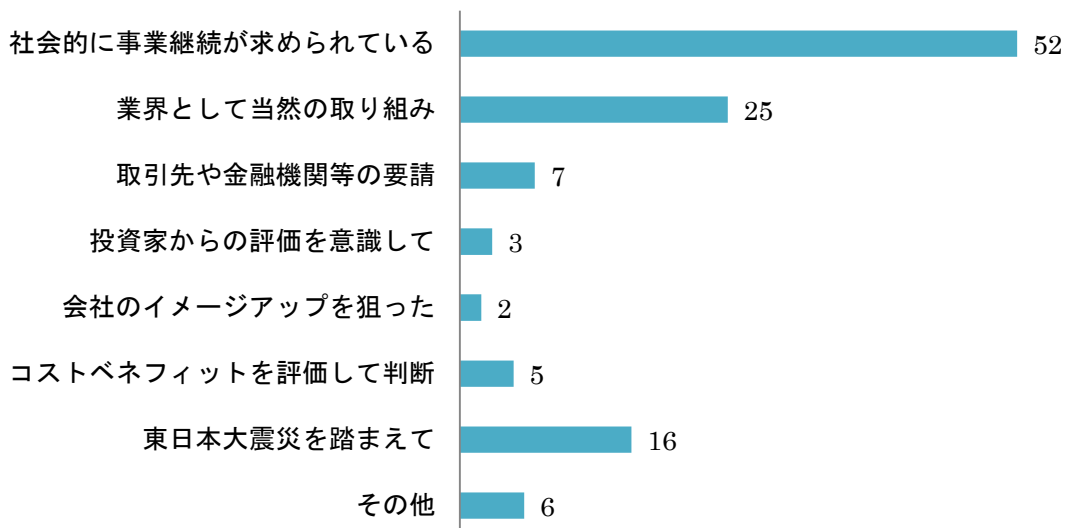


【問】（遠隔な地に代替拠点を設けている、具体的に検討中の社のみ）遠隔な代替拠点の立地場所は以下のどれに該当しますか。（複数回答。n=64）



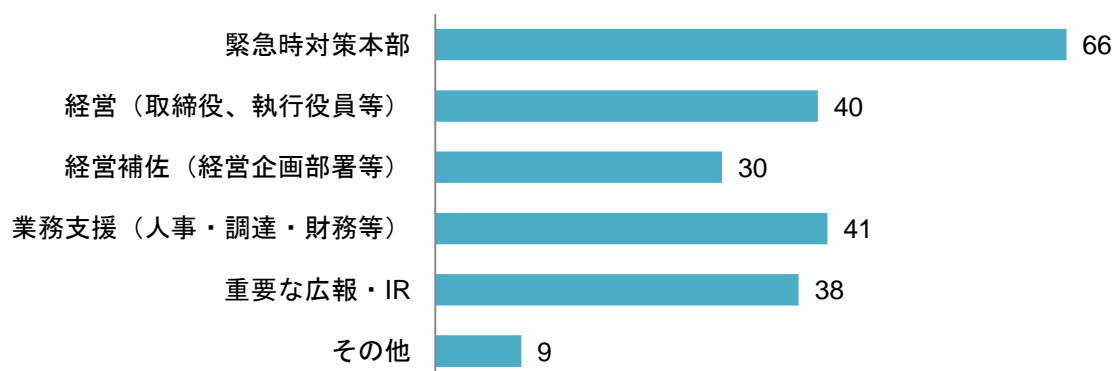
## （2）遠隔な地に代替拠点を設ける理由

【問】（遠隔な地に代替拠点を設けている、具体的に検討中の社のみ）遠隔な代替拠点を設けた背景・理由は何ですか。（n=64。複数回答）



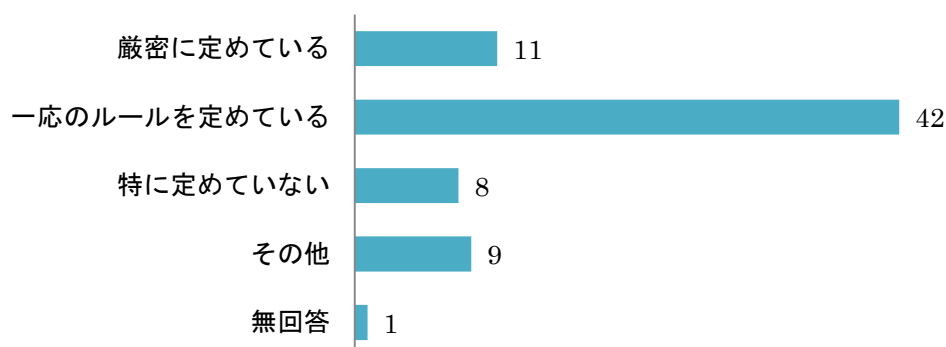
### (3) 代替拠点で継続する業務

【問】代替拠点で継続を予定している中枢業務の範囲をお答えください。(複数回答。  
n = 71)



### (4) バックアップ体制への移行の判断

【問】実際に本社中枢機能を代替拠点に移す際の条件や手続きを具体的に定めていますか。(n = 71)



【問】（ルールを厳密に定めている、一応定めている社のみ）具体的には、どのような条件の下、本社中枢機能を代替拠点に移すこととされていますか。(n = 53。複数回答)

